



Environment  
Canada

Environnement  
Canada

Environment  
Environnement  
Canada

## Proposed Species at Risk Act

### A Discussion Paper on Compensation

May 2000

www.ec.gc.ca  
1-800 668 6767

Canada

## **DISCUSSION PAPER**

### **COMPENSATION**

The proposed Species at Risk Act (SARA) will enable compensation to be paid for losses suffered as a result of any extraordinary impact when it is necessary to prohibit destruction of critical habitat. The details of the compensation scheme will be laid out in regulations and will be based on fair and objective principles.

The Minister of the Environment has asked Dr. Peter H. Pearce to review the issues and to provide him with advice on the principles of the federal compensation scheme. Dr. Pearce was chosen to review the issue on the basis of his extensive experience and expertise in natural resources management, conservation and policy. Over the next six months, he will engage in fact-finding, meet interested parties, and review comments and submissions on compensation from others. He will prepare a report for the Minister, which will then be made public. His advice will be used as the basis for drafting compensation regulations.

This discussion paper is an overview of what we have heard so far on issues related to a compensation scheme under SARA. Its purpose is to serve as a vehicle for dialogue among interested parties and with Peter Pearce on principles for providing compensation. While the main issues concern who and what will be eligible for compensation, other issues revolve around technical components, such as what processes are necessary to make a claim for compensation, or how to settle disputes over the amount of compensation paid.

An Update Paper to inform Canadians on progress towards a compensation regulation, including major elements of the proposed regime will be released in late fall. Regulations will be drafted after the Act has received Royal Assent, and completed in time for Proclamation of the Act. Gazetting of proposed regulations will follow Proclamation of the Act. Having the regulations in place immediately after Proclamation will ensure certainty and fairness for landowners and other interested parties.

### **OVERVIEW OF WHAT WE HAVE HEARD SO FAR**

Providing compensation for land use restrictions to protect critical habitat of endangered species -- in situations short of expropriation -- is not common practice in Canadian environmental or resource management legislation. There are no readily available models to turn to for guidance in determining principles that should guide the compensation scheme.

The issues are complex and there are many strong -- and often divergent -- viewpoints. Part of this stems from misconceptions about the proposed Species at Risk Act. Anecdotal evidence in the United States regarding severe economic losses by landowners, due to endangered species legislation, has generated concern and fears on the part of some in Canada. The Canadian legislation, however, emphasizes cooperative and voluntary measures to protect critical habitat, with incentives and support for Canadians to take conservation actions. Legislation will be the backstop when other efforts do not work. The federal government will ensure certainty of fairness through provision for compensation.

Compensation envisaged under the Act is for extraordinary losses arising out of restrictions on land use to protect the critical habitat of an endangered species. While the compensation provisions must ensure that no one bears an unfair burden, they must not create perverse incentives that may inhibit voluntary habitat protection measures as someone may hope to receive some future financial compensation.

It is a question of balance -- hence, the need to develop just and fair principles. The compensation regulations will be developed in the same way the Government of Canada intends to implement the proposed Species at Risk Act: in an open and transparent manner; and in time for Proclamation of the Act.

*Canada's Plan for Protecting Species at Risk*, the December update, contained some principles that could guide the compensation scheme. Initial feedback indicates support for some principles, divergent viewpoints on others, and a number of questions that merit discussion.

### ***Compensation should ensure fairness***

Canadians who participated in a recent survey, as well as those who submitted comments on the December update, are almost unanimously of the view that it would be unreasonable to impose the entire economic burden of protecting threatened or endangered species on those whose land may be a suitable habitat. Protecting species is seen as everybody's responsibility, and landowners should not be asked to bear an unfair part of the load. Those who have submitted comments fully support the principle that private property owners should be eligible for compensation when it is necessary to impose restrictions on use of their land to protect critical habitat. In a Decima survey conducted last fall, 74% of respondents supported government compensation to private landowners.

There is less agreement when it comes to providing compensation to individuals or companies operating on federal or provincial crown lands for the purpose of harvesting resources, such as timber, minerals, petroleum, natural gas and pasture.

Many who submitted comments are uncomfortable with providing compensation to those holding private interests in crown land. Their view is that no lease to a company for the use of crown land conveys a right to unfettered tenure, regardless of changes in social values and outlook -- and especially when it is to achieve a public purpose and respond to a publicly supported interest. When the crown grants access to and/or use of publicly owned assets, it does so on the premise that activities permitted and carried out under the leases will not impact negatively on public interests and objectives. There is some support for the premise that lease fees should not apply on any leased crown land for which it were necessary to restrict access in order to protect critical habitat, and for the portion of any investments made by the lessee that would be lost.

Representatives of resource industries, however, are concerned that the companies and individuals they represent will bear a disproportionately high share of the cost, and strongly believe that all affected parties must have the right to fair compensation. It is their view that compensation should not discriminate between those who own land and those whose economic activity takes place on leased public land. They question the premise that compensation to lessees of crown land should be limited to refunds of lease fees for the area affected and reimbursement for losses on capital investments pursuant to the lease.

Several support more extensive compensation and argue that compensation should cover both immediate and long-term losses and, in instances where they occur, shutdown costs, severance pay, forgone debt payments, future income, retail business, and so forth. People employed in resource industries share these concerns and want assurance that communities dependent on affected resource companies will be compensated for job losses and/or income losses that might result from protection of habitat for endangered or threatened species.

There seems to be a social consensus that private property owners should be eligible for compensation due to extraordinary restrictions on use of their land. Compensation should also be considered in other exceptional situations such as on Indian reserve lands. Compensation provisions in land claims agreements would have to be respected if the critical habitat in question is in an area governed by a land claims agreement. There is less agreement over the issue of compensation for lease holders on crown lands, and further discussion is warranted. It is important to note that the issues raised by representatives of resource industries and communities dependent on them are a part of the overall context of environmental and resource management issues, and not limited to the proposed species at risk legislation.

***Compensation should be for costs associated with normal use of the land***

There are divergent viewpoints regarding the principle that compensation should

be for losses from restrictions on normal expected use of the land. Concerns were expressed by some that compensation awards will not fully compensate landowners for losses in market value resulting from prohibitions on the destruction of critical habitat. Several who submitted comments expressed support for compensation awards based on highest and best use and for compensation for loss in value and/or for lost development opportunities.

Others are of the view that compensation should be based on the current, normal use of the land, not potential future uses. Compensating for loss of income in terms of highest and best current use or of possible future uses, could be seen as conferring a kind of windfall benefit on a property owner if those uses differed significantly from current or normal use. Moreover, the cost to the public taxpayer would be greater -- perhaps significantly so in some cases.

The purpose of compensation is to mitigate for loss of value. Under normal use, property has value from a stream of income generated from the use of the land and compensation is primarily for the impact on that stream of income. Since property draws its value from the income it earns, compensation can also be considered to cover losses in property value.

The question of compensation for loss in potential use value and for lost development opportunities, over and above what might be considered fair for actual lost income is not unlike questions of compensation arising from designation of farmland for agricultural use only. It is general practice of the provinces that have zoned land for agricultural use to not compensate for lost development opportunities.

For some, the principle of compensating for costs associated with normal use of the land seems the fairest way to balance the rights of landowners with the public interest in preserving species at risk. However, there may be exceptional circumstances warranting additional compensation. The term normal use requires further precision and professionals in estimating losses for compensation purposes will be among those consulted on the topic.

***Compensation should generally not exceed the value of incentives***

Views differed on the principle that compensation should not result in greater payments than would have been available through stewardship incentives offered before the compensation phase. Some were concerned that this could result in unfairness, while others argued that stewardship incentives are intended to pay for costs incurred through voluntary participation in recovery planning and should have no impact on access to fair compensation for loss of value, rent or revenue. Others are of the view that no person should be better off by holding out for compensation than by entering into a conservation agreement for similar levels of land use restriction, otherwise compensation will



create a perverse incentive.

Compensation differs from stewardship incentives and conservation agreements, which are another essential element of SARA. Stewardship incentives are the first line of defense by the federal government to encourage conservation agreements to protect critical habitat. So long as landowners are prepared to accept land use restrictions in the interest of species at risk, voluntary stewardship incentives should be sufficient. Exceptional situations may arise where incentives alone may not be feasible. For the most part, however, compensation is most likely to be relevant in cases in where landowners are unwilling to accept voluntary land use restrictions to protect critical habitat.

While there are legitimate concerns about fairness, the underlying principle seems sound. This principle is intended to ensure that there is no incentive to avoid the stewardship process in hopes of gaining a richer settlement through compensation, which would defeat the objective of protecting critical habitat primarily through voluntary conservation actions.

One possible approach may be to maintain the principle as the general rule, but to allow for compensation to exceed stewardship if and when exceptional circumstances warrant it.

#### ***Compensation may take various forms***

There was strong support for the principle of providing alternatives to purely monetary compensation such as land swaps or payment for moving to land uses more suited to species at risk.

*Land swaps* could take the form of an exchange of land designated as critical habitat for land of equal value and/or which can support equivalent land use. This alternative could be more affordable if equivalent land were available near to the land designated as critical habitat, and possibly beneficial as well since it would mean less disruption to existing operations.

*Land use more suited to species at risk* could take the form of compensating for a change in land use (e.g. switching from annual cropping to perennial cover crop) which could result in preserving or creating additional habitat that would protect a species at risk and/or contribute to its recovery. In such cases, compensation could be towards the difference between the loss that would have been incurred if land use was prohibited and the cost of changing to the alternative land use practices. While this alternative is seen to be attractive, further discussion is warranted in the practicalities of how it would work and how regulations would spell out the conditions under which these options would be used.

### ***What procedures should be followed in claiming compensation?***

Eligible individuals will be able to apply for compensation. For the most part, developing the application form and the associated administrative procedures for making an application will likely be straightforward. Existing procedures in both provincial and federal jurisdictions will be useful models for the types of information that should form part of the application for compensation. Although different procedures may be appropriate, the underlying objective in developing the application process -- i.e. enabling a fair value for compensation purposes -- will be the same.

### ***What process should be used for compensation appraisals?***

Many questions have been raised as to the appropriate mechanisms for assessing compensation. Some are of the view that setting up a new body may be costly and inefficient. They point to the existing institutions and agencies in federal and provincial jurisdictions that already have expertise and authority in assessing losses and fair values of compensation to individuals for a variety of public purposes that impact on land uses. They feel it should be comparatively simple for the SARA regulations to grant existing agencies the authority to apply their process and expertise to compensation for losses flowing from land use restrictions under SARA.

Existing agencies or institutions, however, derive their authority from specific legislation for particular purposes. Moreover, policies and laws differ among the provinces when it comes to compensation for restrictions on land use to protect habitat. For these reasons, it may be necessary to rely on a federal process.

One option could lie in the Ecological Gifts Program, under which ecological gifts will now benefit from a 50% reduction in capital gains that are subject to tax. This program results in the protection of habitats critically important to wildlife. Henceforth, donors of ecological gifts will be required to submit appraisals performed by independent, accredited appraisers.

The fair market value for tax purposes will be determined by the Minister of the Environment through a new procedure, which will be established in the near future, to ensure the certainty of the value of ecological gifts. The Minister will soon establish a panel of experts to provide advice on the design and implementation of the appraisal review and certification process. This process for review and appraisal of value will likely be similar to that which is needed for appraising compensation under SARA.

### ***How would disputes over compensation awards be resolved?***

Several stakeholders expressed interest in and/or support for some form of

dispute resolution mechanism in the event that a landowner and Crown were unable to agree on an amount of compensation. In the usual case, it would be expected that the Crown, or its agent, would make a 'final' offer of compensation to the individual. If that offer were accepted, then the process would be essentially completed. However, if the individual felt that it was not satisfactory, should there be some venue to which an individual could appeal for a final and binding decision?

Several models are used in existing laws, and can be simplified as follows:

- A producer applies to existing provincial or federal agency for arbitration/final decision on amount of compensation if parties cannot reach agreement. This is essentially the option currently provided in Nova Scotia's legislation for the protection of species at risk.
- Existing federal or provincial board or agency mediates between landowner and Crown. In this case, the negotiations on the amount of compensation would be mediated by an individual/tribunal. A limiting feature of this approach is that the mediation process need not result in agreement between the parties.
- An independent appraiser, paid by the Crown, makes an assessment of the value of the loss, which becomes the Crown's 'final' offer and is binding on both parties.

Mediation is becoming more common and gaining increasing respect as a mechanism for resolving differences between parties and could play some role in settling disputes about compensation. The mediation process would be more cost effective than processes that involve more of a court like procedure and their associated costs. It is unlikely, however, to be accepted as a final step when a voluntary agreement cannot be reached on the amount of compensation to be awarded.





Environnement  
Canada

Environnement  
Canada

Environnement  
Environnement  
Canada

## Loi sur les espèces en péril proposée

### Document de travail sur l'indemnisation

mai 2000

[www.ec.gc.ca](http://www.ec.gc.ca)

1-800 668 6767

Canada

## DOCUMENT DE TRAVAIL

### INDEMNISATION

La Loi sur les espèces en péril (LEP) proposée prévoit le versement d'une indemnité en cas de perte causée par toute conséquence exceptionnelle que pourrait entraîner la nécessité de protéger un habitat essentiel. Le plan d'indemnisation, fondé sur des principes objectifs et équitables, sera expliqué en détail dans le règlement sur l'indemnisation.

Le ministre de l'Environnement a demandé à M. Peter H. Pearce d'examiner la question et de formuler des conseils au sujet des principes du plan fédéral d'indemnisation. Si le choix du Ministre s'est porté sur M. Pearce, c'est en raison de sa vaste expérience et de ses qualités d'expert en gestion, en conservation et en politique des ressources naturelles. Au cours des six prochains mois, M. Pearce effectuera une recherche de données, aura des entretiens avec les parties intéressées et étudiera des commentaires et des exposés de tiers concernant l'indemnisation; il préparera un rapport pour le Ministre et ce rapport sera publié. Ses conseils formeront la base de l'élaboration du règlement sur l'indemnisation.

Le présent document de travail donne un aperçu de ce que nous avons vu et entendu jusqu'ici relativement à un plan éventuel d'indemnisation en vertu de la LEP. Il est destiné à amorcer et à alimenter un dialogue entre les diverses parties intéressées et avec M. Pearce au sujet des principes qui fonderont la décision d'indemniser. Le document porte principalement sur les personnes et les pertes qui seront admissibles à l'indemnisation, mais il aborde aussi des questions techniques, par exemple, la procédure à suivre pour présenter une demande d'indemnisation ou pour régler des différends éventuels sur le montant de l'indemnité à verser.

Vers la fin de l'automne 2000, un document de mise à jour sera diffusé afin d'informer la population canadienne des progrès accomplis relativement à l'élaboration du règlement sur l'indemnisation et afin d'expliquer les éléments importants du régime proposé. Le règlement sera rédigé une fois que la nouvelle Loi aura reçu la sanction royale, et sera achevé avant que la Loi ne soit promulguée; ensuite, le règlement proposé sera publié dans la *Gazette du Canada*. Avoir le règlement en place immédiatement après la promulgation de la Loi offrira de la certitude aux propriétaires fonciers et aux autres parties intéressées.

## RÉSUMÉ DES PROPOS ENTENDUS JUSQU'ICI

Le versement d'une indemnité en raison de restrictions imposées à l'exploitation des terres pour protéger l'habitat essentiel d'une espèce en péril – dans les cas qui ne vont pas jusqu'à l'expropriation – n'est pas pratique courante aux termes des lois canadiennes sur l'environnement ou la gestion des ressources naturelles. Nous n'avons donc aucun modèle immédiat à suivre pour déterminer les principes qui devraient fonder un plan d'indemnisation.

Les questions en cause sont complexes et les opinions sont nombreuses, bien arrêtées et souvent divergentes. S'il en est ainsi, c'est en partie à cause d'une méconnaissance du contenu réel du projet de loi sur les espèces en péril. Les données anecdotiques sur ce qui s'est passé aux États-Unis, dans les cas de pertes économiques importantes subies par les propriétaires fonciers en raison des lois américaines sur les espèces en péril, ont suscité des préoccupations et des craintes chez certaines personnes au Canada. Il faut souligner que le projet de loi canadien met l'accent avant tout sur des mesures de collaboration et des actions volontaires visant la protection des habitats essentiels, et qu'il prévoit des incitatifs et un soutien offerts aux Canadiens et aux Canadiennes qui veulent collaborer activement à la conservation des espèces en péril. La force de la nouvelle Loi s'appliquera seulement en dernier recours, lorsque tous les autres efforts auront été vains. Le gouvernement fédéral assurera l'équité par l'intermédiaire de l'indemnisation.

L'indemnisation envisagée en vertu de la Loi s'adresse aux pertes exceptionnelles qui résulteraient des restrictions imposées à l'exploitation des terres en vue de protéger l'habitat essentiel d'une espèce en péril. Les mesures d'indemnisation doivent faire en sorte que personne ne soit chargé d'un fardeau injuste, mais elles ne doivent pas donner naissance à des incitatifs iniques susceptibles d'entraver des actions volontaires de protection de l'habitat parce qu'une personne croit pouvoir espérer une éventuelle compensation financière.

Tout est question d'équilibre. De là la nécessité de définir des principes justes et équitables. Le règlement sur l'indemnisation sera élaboré de la même manière que celle prévue par le gouvernement du Canada pour mettre en œuvre la Loi sur les espèces en péril proposée, c'est-à-dire, dans un esprit d'ouverture et de transparence et à temps pour coïncider avec la promulgation de la Loi.

Le Plan canadien pour la protection des espèces en péril, dans sa mise à jour de décembre, contient des principes qui pourraient servir d'orientation au régime d'indemnisation. Les premiers retours d'information manifestent un appui à certains de ces principes, des opinions divergentes sur certains autres, ainsi que des questions qui méritent d'être abordées.

### ***L'indemnisation doit être une garantie d'équité***

Les Canadiens et les Canadiennes qui ont répondu à un sondage récent, et ceux et celles qui ont présenté des commentaires sur le plan qui a été mis à jour en décembre, sont presque unanimes à penser qu'il serait déraisonnable de faire porter aux seuls propriétaires, dont les terres pourraient constituer un habitat convenable pour une espèce menacée ou en voie de disparition, la totalité du fardeau financier lié à la protection de l'espèce en question. La protection des espèces est perçue comme la responsabilité de tous, et il ne serait pas juste de demander aux propriétaires fonciers d'en assumer une part inéquitable. Les auteurs de commentaires appuient sans réserve le principe de l'indemnisation des propriétaires fonciers qui doivent restreindre l'utilisation de leurs propres terres parce qu'il faut protéger un habitat essentiel. Lors d'un sondage Decima effectué l'automne dernier, 74 p. 100 des personnes interrogées appuyaient l'idée que l'État indemnise les propriétaires de terres privées.

Les opinions sont partagées lorsqu'il est question de verser des indemnités à des particuliers ou à des compagnies qui exploitent les terres domaniales ou provinciales pour tirer profit de ressources, telles que le bois d'œuvre, les minéraux, le pétrole, le gaz naturel et les pâturages.

Un bon nombre des personnes qui nous ont fait parvenir des commentaires accepteraient mal l'idée d'indemniser les particuliers qui détiennent des intérêts privés dans des terres publiques. Selon elles, aucun bail accordé à une compagnie en vue de l'exploitation de terres publiques ne confère un « droit » inconditionnel de tenure sans égard à l'évolution des valeurs et des attitudes de la société, surtout lorsqu'il s'agit de réaliser un objectif public et de répondre à l'intérêt manifeste de la population. Lorsque l'État accorde l'accès à des biens de propriété publique ou le droit d'utiliser ces biens, il agit en tenant pour acquis que les activités permises et exécutées en vertu des baux n'auront aucune conséquence nuisible pour les intérêts et les objectifs publics. Par ailleurs, un certain nombre des personnes qui se sont exprimées sont d'avis que des frais de bail ne devraient s'appliquer à aucune terre publique louée dont il faut restreindre l'accès afin de protéger un habitat essentiel, ni à la part qui serait perdue des investissements consentis par le preneur à bail.

Les représentants des industries du secteur primaire, de leur côté, craignent que les entreprises et les personnes qu'ils représentent ne se voient chargées d'une part exagérément élevée des coûts. Ils croient fermement que toutes les parties touchées devraient être admissibles à un juste dédommagement. Selon eux, la politique d'indemnisation ne doit pas faire de distinction entre les propriétaires fonciers et les personnes ou compagnies qui exploitent économiquement des terres publiques louées à bail. Ces intervenants contestent l'hypothèse selon laquelle l'indemnisation des preneurs à bail de terres publiques devrait se limiter au remboursement des frais de bail correspondant à la partie touchée des terres

louées, ainsi que du montant des pertes de capital investi en vertu du bail.

Plusieurs d'entre eux favorisent une indemnisation plus importante et soutiennent que la somme versée devrait couvrir les pertes immédiates et à long terme et aussi, le cas échéant, les frais de fermeture, les allocations de fin d'emploi, le manque à gagner sur des paiements de dette, les recettes futures, les pertes de vente au détail, et ainsi de suite. La main-d'œuvre du secteur des ressources partage ces inquiétudes et veut être assurée que les collectivités dont l'économie dépend de compagnies de l'industrie primaire susceptibles d'être touchées seront compensées des pertes possibles d'emplois ou de capitaux résultants de la protection de l'habitat d'espèces menacées ou en voie de disparition.

Il semble y avoir un consensus social voulant que les propriétaires fonciers privés soient admissibles à l'indemnisation lorsque leurs terres sont soumises à des restrictions hors du commun. Il devrait en être de même, selon ce consensus, dans d'autres cas exceptionnels, par exemple, celui des terres de réserve indienne. Il faudrait aussi respecter l'indemnisation prévue aux accords sur les revendications territoriales si l'habitat essentiel à protéger se trouve dans un secteur régi par un tel accord. Le consensus est moins apparent quant à la question d'indemniser les titulaires de baux sur les terres publiques; il faudra un débat plus poussé à ce sujet. Il est important de souligner que les questions soulevées par les représentants de l'industrie primaire et par les collectivités qui dépendent de ce secteur s'inscrivent dans le contexte global de la gestion de l'environnement et des ressources et dépassent celui des mesures législatives proposées en vue de protéger les espèces en péril.

#### ***Il faudrait compenser les coûts reliés à l'utilisation normale des terres***

Les opinions sont fort diverses en ce qui concerne le principe de compenser les pertes subies à cause de restrictions imposées à l'utilisation normale escomptée des terres. Certains intervenants craignent que les indemnités ne dédommagent pas pleinement les propriétaires fonciers pour les pertes de valeur marchande découlant de l'interdiction de détruire un habitat essentiel. Plusieurs auteurs de commentaires expriment leur appui à des indemnités fondées sur l'utilisation la meilleure et la plus lucrative et à la compensation des pertes de valeur ou de possibilités de développement.

D'autres sont d'avis que l'indemnité à verser devrait être fondée sur l'utilisation normale et actuelle des terres et non pas sur des utilisations futures éventuelles. En acceptant théoriquement de compenser la perte des recettes à tirer de l'utilisation actuelle ou future la meilleure et la plus lucrative, le législateur pourrait donner l'impression de conférer une sorte d'avantage monétaire aléatoire au propriétaire foncier si les utilisations éventuelles diffèrent beaucoup de l'utilisation courante et normale. En outre, il en coûterait plus cher et peut-



être, dans certains cas, beaucoup plus cher aux contribuables.

Le but de l'indemnisation est de compenser en partie une perte de valeur. Dans le cadre d'une utilisation normale, une propriété tire sa valeur d'un apport continu de revenus découlant de l'exploitation des terres; l'indemnisation sert principalement à compenser les effets ressentis par cet apport de revenu. Puisque la propriété prend sa valeur dans le revenu qu'elle rapporte, l'indemnisation peut aussi être considérée comme couvrant la perte de valeur de la propriété.

La question de compenser la dévalorisation future de valeur d'une utilisation possible et les pertes de possibilités de développement, en sus de ce qui pourrait être jugé raisonnable pour compenser une perte de revenu réel, n'est pas sans ressembler aux questions d'indemnisation des propriétaires de terres désignées « à fins agricoles seulement ». Il est pratique courante, chez les gouvernements des provinces qui ont des terres à zonage agricole, de ne pas compenser les propriétaires de ces terres pour la perte de possibilités de développement.

Pour certains, le principe de l'indemnisation des coûts liés à l'utilisation normale des terres semble le moyen le plus équitable d'en arriver à un équilibre entre les droits des propriétaires fonciers et l'intérêt du public à conserver les espèces en péril. Toutefois, il pourrait y avoir des circonstances exceptionnelles exigeant une indemnisation supplémentaire. Le terme « utilisation normale » demande d'être précisé davantage; à cette fin, il faudra consulter notamment les spécialistes de l'estimation des pertes en vue d'une indemnisation.

#### ***L'indemnité ne devrait pas normalement dépasser la valeur des incitatifs***

Les points de vue diffèrent également sur le principe selon lequel l'indemnité ne devrait pas dépasser ce que le propriétaire aurait pu recevoir sous forme d'incitatifs financiers à la bonne intendance avant l'étape de l'indemnisation. Certains intervenants craignent qu'autrement, il y ait injustice; d'autres, par contre, soutiennent que les encouragements financiers à la bonne intendance ont pour but de compenser les coûts engagés en participant volontairement à un plan de rétablissement et qu'ils ne devraient avoir aucune incidence sur l'accès à un dédommagement équitable pour des pertes de valeur, de loyer ou de revenu. D'autres encore sont d'avis que personne ne devrait se retrouver plus riche pour avoir attendu une indemnité plutôt que d'avoir conclu un accord en matière de conservation, à niveau égal de restriction de l'exploitation des terres; autrement, croient-ils, l'indemnisation deviendra une sorte d'incitatif inique.

L'indemnisation est différente de l'incitatif à la bonne intendance et de l'accord en matière de conservation, qui sont une autre composante essentielle de la LEP. Les incitatifs à la bonne intendance sont le moyen de première intervention

du gouvernement fédéral pour encourager les accords en matière de conservation et protéger ainsi les habitats essentiels. Aussi longtemps que les propriétaires fonciers sont prêts à accepter de limiter l'utilisation de leurs terres pour venir en aide aux espèces en péril, les mesures incitatives à la bonne intendance devraient suffire. Il pourra se présenter des cas exceptionnels où il faudra prévoir plus que des incitatifs, mais la plupart du temps, probablement, l'indemnisation entrerait en jeu lorsqu'un propriétaire foncier refuserait de restreindre volontairement l'exploitation de ses terres afin de protéger un habitat essentiel.

Malgré certaines inquiétudes légitimes au sujet de l'équité, le principe sous-jacent reste solide. Il a pour but de veiller à ce qu'il n'y ait aucun avantage à éluder le processus de bonne intendance dans l'espoir d'obtenir un règlement plus lucratif au moyen de l'indemnisation, ce qui ferait échec à l'objectif de protéger les habitats essentiels au moyen, principalement, de mesures volontaires de conservation.

Une démarche possible serait de garder le principe comme règle générale tout en permettant que l'indemnité dépasse le coût de l'incitatif à la bonne intendance si jamais des circonstances exceptionnelles le justifiaient.

#### ***L'indemnisation peut prendre des formes variées***

Les personnes sondées et les auteurs de commentaires appuient fortement le principe d'offrir des dédommagements autres que purement monétaires, par exemple, un échange de terrains ou le versement d'un paiement pour l'adoption d'un mode d'exploitation qui convient mieux à l'espèce en péril en question.

L'échange de terrains pourrait consister à troquer des terres désignées habitat essentiel contre d'autres terres de valeur égale ou aptes à une exploitation comparable. Cette solution pourrait être relativement plus abordable s'il y a des terres équivalentes disponibles près du terrain désigné habitat essentiel, et elle serait alors avantageuse puisque le troc n'entraînerait pas de perturbation profonde de l'exploitation existante.

L'indemnisation d'un propriétaire foncier pour l'adoption d'un mode d'exploitation qui convient mieux à l'espèce en péril en question pourrait prendre la forme d'une compensation financière pour avoir changé l'utilisation des terres (par exemple, en passant d'une culture à récolte annuelle à une culture-abri vivace) d'une manière permettant peut-être de conserver ou d'agrandir l'habitat d'une espèce en péril et de protéger ainsi l'espèce ou d'en favoriser le rétablissement. Dans ce cas, l'indemnité pourrait couvrir la différence entre les pertes envisagées si l'exploitation était totalement interdite et le coût du passage à d'autres pratiques d'utilisation des terres. Cette solution de rechange est jugée attrayante, mais il faudra cependant en discuter plus à fond afin de comprendre

les aspects pratiques de sa mise en application et la façon dont le règlement devrait énoncer les conditions dans lesquelles elle serait justifiable.

### ***La procédure à suivre pour demander l'indemnisation***

Les personnes admissibles à l'indemnisation pourront en faire la demande. En général, l'élaboration de la formule de demande et des formalités administratives connexes sera probablement assez simple. Les méthodes en usage par les compétences provinciales et fédérales seront des modèles fort utiles à suivre pour voir les genres de renseignements qui devraient accompagner une demande d'indemnisation. Il se peut que plusieurs méthodes conviennent, mais l'objectif fondamental de la conception de la procédure de demande restera le même, c'est-à-dire, aboutir au versement d'une indemnité de juste valeur.

### ***Les méthodes d'évaluation des demandes et des indemnités***

Les intervenants ont posé de nombreuses questions sur les mécanismes convenables à utiliser pour évaluer les demandes et, de là, le montant des indemnités. Selon certains, la mise sur pied d'un nouvel organe à cette fin pourrait s'avérer coûteuse et inefficace. Ils font remarquer tous les organismes et offices fédéraux et provinciaux qui possèdent déjà les compétences spécialisées et les pouvoirs nécessaires pour évaluer les pertes et la juste valeur des indemnités à verser dans toute une gamme de circonstances d'utilité publique qui se répercutent sur l'utilisation des terres. Ces intervenants croient qu'il serait relativement simple de faire en sorte que le règlement de la future Loi sur les espèces en péril accorde à des organismes existants le pouvoir d'appliquer leurs méthodes et leurs compétences aux pertes découlant des restrictions imposées à l'utilisation des terres en vertu de la LEP.

Il faut tout de même rappeler que tous ces organismes et offices tirent leur autorité de lois particulières visant des objectifs bien précis. En outre, les lois et lignes de conduite varient d'une province à l'autre en ce qui concerne l'indemnisation de pertes dues à la restriction de l'utilisation des terres pour des raisons de protection des habitats. Voilà pourquoi il faudra peut-être recourir à un processus fédéral.

Une possibilité serait de s'appuyer sur le Programme des dons de terre écosensible, selon lequel ce genre de don s'accompagne maintenant d'une réduction de 50 p. 100 des gains en capital assujettis à l'impôt. Ce programme permet de protéger des habitats d'une importance primordiale pour les espèces sauvages. Dorénavant, les auteurs de dons de terre écosensible seront tenus de présenter des évaluations effectuées par des spécialistes autonomes accrédités.

Aux fins d'établissement de l'impôt, la juste valeur marchande sera déterminée par le ministre de l'Environnement au moyen d'une méthode nouvelle, bientôt en place, permettant d'établir avec certitude la valeur des biens écosensibles faisant l'objet d'un don. Le Ministre créera sous peu une commission d'experts chargée d'offrir des conseils sur la conception et la mise en œuvre du processus d'examen, d'évaluation et de certification. Ce processus d'examen et d'estimation de la juste valeur ressemblera fort probablement à la méthode nécessaire pour déterminer le montant des indemnités à verser en vertu de la LEP.

### ***Le règlement des différends relatifs au montant des indemnités***

Plusieurs intervenants ont exprimé leur intérêt ou leur appui relativement à la mise en place d'une forme quelconque de mécanisme de règlement des différends dans les cas où un propriétaire foncier et l'État n'arriveraient pas à s'entendre sur le montant d'une indemnité. Dans le cours normal des choses, il est probable que l'État ou son mandataire présentera une offre « finale » d'indemnisation au propriétaire. Si l'offre est acceptée, l'opération sera, à toutes fins pratique, terminée. Par contre, si le propriétaire foncier juge l'offre insuffisante, devrait-il disposer de quelque recours pour demander une décision finale et exécutoire?

Les lois existantes prévoient plusieurs modèles de recours. En voici une description simplifiée :

- Un producteur s'adresse à un organisme provincial ou fédéral afin de demander un arbitrage ou une décision finale concernant le montant d'une indemnité dans un cas où les parties n'ont pas pu s'entendre. Cette possibilité correspond à peu près au modèle en vigueur en Nouvelle-Écosse aux termes des mesures législatives visant la protection des espèces en péril.
- Une commission ou un organisme fédéral ou provincial agit comme médiateur entre le propriétaire foncier et l'État. Dans ce cas, les négociations sur le montant de l'indemnité sont soumises à la médiation d'une personne ou d'un tribunal. Cette façon de procéder comporte une caractéristique limitative en ce que le processus de médiation ne doit pas obligatoirement déboucher sur un accord entre les parties.
- Un estimateur indépendant, payé par l'État, évalue la perte; le montant de cette évaluation devient celui de l'offre finale de l'État, exécutoire pour les deux parties.

La médiation est de plus en plus courante et respectée comme mécanisme de règlement des différends entre des parties, et elle pourrait constituer l'un des moyens à mettre en œuvre dans les cas de conflit au sujet de l'indemnisation. La

procédure de médiation serait plus rentable que les méthodes relevant plutôt d'une sorte de procès, qui sont toujours coûteuses. Il est peu probable, cependant, que la médiation soit acceptée comme étape finale lorsqu'il est impossible d'en arriver à une entente volontaire au sujet du montant de l'indemnité à verser par l'État en dédommagement.